



УДК 342

В.О. Хома,
*кандидат юридичних наук, доцент,
заступник завідувача відділу наукових досліджень
з правових питань митної справи
Державний науково-дослідний інститут митної справи*

Е.С. Молдован,
*старший науковий співробітник
відділу наукових досліджень
з правових питань митної справи,
Державний науково-дослідний інститут митної справи.*

СІНГАПУРСЬКА МОДЕЛЬ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*Лідери повинні подавати особистий приклад
бездоганної поведінки на найвищому рівні, щоб під-
тримувати свій моральний авторитет, необхід-
ний для боротьби з корупцією.*

Лі Куан Ю

Постановка проблеми. Розвиток української держави на сучасному етапі характеризується наявністю ряду гострих проблем, серед яких не останнє місце належить корупції. Корупція негативно впливає на економіку держави, розширюючи і без того значний тіньовий сектор, підриває довіру громадян до влади, створює передумови для поширення у суспільстві правового та соціального абсентеїзму, руйнує моральність суспільства, деформує загальнолюдські цінності та цінності громадянської держави, призводить до домінування етики незаконного вирішення питань у всіх сферах суспільно-державних відносин.

На такому тлі формується негативний імідж України на міжнародній арені, гальмуються євроінтеграційні процеси, вектор яких обрала для себе наша держава, суттєво скорочується зацікавленість іноземних інвесторів в українській економіці та, відповідно, потік інвестицій. Зрештою, сьогодні корупція стала абсолютно прийнятним елементом буття українського суспільства.

Очевидно, що такий стан речей потребує якісно нового підходу до пошуку шляхів запобігання і протидії корупції. Тому надзвичайної актуальності набуває дослідження зарубіжного антикорупційного досвіду, зокрема, вивчення моделей запобігання і протидії корупції тих країн, які нещодавно здобули незалежність, але спромоглися стати лідерами у світовій спільноті. У цьому контексті особливо цікавим видається досвід Сінгапуру. Не зважаючи на вплив прокорупційних чинників, таких як азійський менталітет та звичаєве право, відповідно до яких корупція – норма суспільно-державних відносин, десятиліття свого функціонування як колонії, відсутність елементарних природних ресурсів тощо, Сінгапур зумів за надзвичайно короткий у історичному сенсі проміжок часу – 45 років – стати однією із найбагатших країн світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми запобігання і протидії корупції у контексті зарубіжного досвіду вивчали такі вітчизняні дослідники, як О. Захарчук, О. Євтушенко, А. Мокій,



М. Флейчук, О. Радіца, К. Поліщук, І. Чермерис, О. Шевчук та ін.

На питаннях запобігання і протидії корупції в Сінгапурі свою увагу зосередили Р.-В. Кисіль, О. Крук, Є Невмержицький, М. Осипова, Б. Романюк.

Попри широкий діапазон напрацювань, присвячених запобіганням і протидії корупції, недостатньо вивченим залишається питання впровадження найбільш раціональних елементів досвіду Сінгапуру у сфері запобігання і протидії корупції в українську антикорупційну практику, що й обумовило актуальність даного дослідження.

Метою статті є дослідження сінгапурської моделі запобігання і протидії корупції задля виокремлення із неї тих елементів, які можна було би найбільш раціонально застосувати в українській антикорупційній практиці.

Результати досліджень. Сьогодні, розглядаючи країни, які досягли найвищих результатів у процесі запобігання і протидії корупції, не можна оминати увагою Сінгапур – державу, яка належить до групи країн так званих «молодих тигрів» і чий стрімкий економічний розвиток обумовлений, в першу чергу, кардинальними змінами в антикорупційній сфері.

Феномен Сінгапуру полягає у тому, що, здобувши незалежність у 1965 р., за неймовірно короткий період вдалось не лише досягти разючих темпів економічного зростання, але й ефективно запобігати і протидіяти корупції. Процес викорінення корупції як основного гальмівного фактору економічного розвитку розпочався у 1959 р. із призначенням на пост прем'єр-міністра Сінгапуру Лі Куан Ю [1]. Саме він став ініціатором нової системи заходів, спрямованих на запобігання і протидію корупції, яку було названо Антикорупційною стратегією. Ця Стратегія мала всеохопний характер і базувалась на принципі «логіка в контролі за корупцією», сутність якого – прагнення мінімізувати чи виключити умови, котрі стимулюють або створюють можливість здійснення корупційних дій [2]. Практична

реалізація сінгапурської Антикорупційної стратегії відбувається шляхом дотримання ряду принципів, що заслуговують на увагу. Серед них розглянемо такі: залежність оплати праці державних службовців від економічних показників приватного сектору економіки; контроль за щорічною звітністю державних службовців про їх майно, активи і борги; жорсткість у справах про корупцію; формування корпусу високоморальних і професійних державних службовців; ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки. Проаналізуємо їх більш детально.

Оплата праці державних службовців здійснюється за формулою, яка базується на рівні середньої заробітної плати успішних працівників приватного сектору [3]: у кожній із шести категорій заробітних плат, чинних у Сінгапурі, знаходять середній показник і виплачують державним службовцям 80% від цієї ринкової ставки. При цьому зарплата держслужбовців характеризується гнучкістю – вона збільшується чи зменшується щороку відповідно до економічної ситуації в країні [2]. Це виступає досить потужним стимулом для державних службовців та високопосадовців Сінгапуру працювати ефективно та продуктивно, оскільки від результатів і їхньої діяльності безпосередньо залежить економічний рівень розвитку країни – кожна економічна рецесія зменшує матеріальний добробут держслужбовців. Шляхом впровадження високих заробітних плат уряду Сінгапуру на чолі із Лі Куан Ю вдалось ліквідувати один із найважливіших факторів поширення корупції – низький рівень матеріального забезпечення чиновників. Сьогодні у цій країні фіксуються найвищі у світі заробітні плати посадовців і державних службовців: Президент Сінгапуру отримує щороку 1,5 млн. дол., прем'єр-міністр – 1,1 млн. дол., тоді як, до прикладу, Президент США отримує протягом аналогічного періоду заробітну плату у обсязі 400 тис. дол. [4].

Здійснення контролю за щорічною звітністю державних посадовців про їх майно, активи і борги; наділення прокурора пра-



вом перевіряти будь-які банківські, акціонерні та розрахункові рахунки осіб, підозрюваних у порушенні антикорупційного законодавства [3], зокрема «Акту про запобігання корупції» (РОСА). Ним кваліфікуються різні форми «винагород», наданих за здійснення корупційних правопорушень; вказується покарання за вчинення корупційних діянь – позбавлення волі строком на п'ять років та / або стягнення штрафу у розмірі 10 тис. дол.; встановлюється обов'язок для осіб, визнаних винними у здійсненні корупційних правопорушень, сплатити суму, яку вони прийняли у якості винагороди, додатково до того вироку, який виніс суд; обумовлюється необхідність винесення більш жорсткого судового вироку для тих, хто неспроможний виплатити усю суму штрафу та отриманої винагороди одразу [2]. До інших антикорупційних нормативно-правових актів належать Закон «Про корупцію (про конфіскацію майна у справах про корупцію)», яким надається суду право заморожувати та вилучати майно і активи осіб, помічених у правопорушеннях, пов'язаних із корупцією, та Закон «Про корупцію, торгівлю наркотиками та інші важкі злочини (про конфіскацію майна у справах про корупцію)». Це законодавче забезпечення замінило попередній, відверто слабкий антикорупційний закон, який не встановлював відповідальності за ряд корупційних злочинів, не давав можливості працівникам правозахисних органів ефективно виконувати свої функції, ускладнював пошук доказів злочинів [5].

Значна жорсткість у справах про корупцію щодо високопоставлених урядовців для підтримки морального авторитету не підкупних політичних лідерів [6]. Дотримання цього принципу відбувається через активне використання другого антикорупційного фактору – презумпції корумпованості та невідворотності покарання [2]. За всі роки незалежності Сінгапуру у хабарництві не так часто викривали урядовців вищого рангу. Серед них – міністр національного розвитку Де Цзіван, який у даній ситуації і після розмови з Лі Куан Ю само-

стійно виніс собі вирок: він повісився [7]. Цей випадок свідчить про те, що не лише висока заробітна плата і невідворотність покарання є антикорупційними факторами для посадовців та державних службовців Сінгапуру. Чималу роль відіграє також і чинник внутрішнього морального переконання, який не дозволяє чиновникам здійснювати корупційні правопорушення. В свою чергу, надзвичайно високий рівень значимості негативної оцінки суспільства, публічного осоромлення, суспільної обструкції унеможливує подальшу урядову чи іншу владну кар'єру, як у випадку з Де Цзіваном.

Формуванню корпусу високоморальних і професійних державних службовців сприяє щорічний відбір кращих випускників сінгапурських шкіл, яких направляють на навчання до кращих університетів Великобританії, Канади, Австралії, Нової Зеландії, Німеччини, Франції, Італії, Японії та США [7], а також залучення фахових менеджерів китайців та індусів, які адаптуються до особливостей державного управління швидше, ніж європейські спеціалісти, на основі спільності азійських культури та звичаєвого права.

Ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки [2]. У практичній площині цей принцип реалізується шляхом залучення до управління державними компаніями вищих державних чинів, на яких покладається подвійна відповідальність: за ефективну економічну і фінансову діяльність, очолюваних ними підприємств, і за мандатом їхніх міністерств і відомств [15]. Таке подвійне навантаження сприяє формуванню в державницькому середовищі ментальності менеджера, а не бюрократа [2], що, в свою чергу, дозволяє чітко розмежовувати правила функціонування бізнесу і державного управління і не допускати їх взаємопереплетіння. Разом з тим, службовець, на якого покладається виконання функцій держави, і який покликаний забезпечити якнайефективніший її розвиток, повинен добре розумітися на макроекономічних процесах і спрямовувати



усі зусилля на їх результативність. Саме цій меті сприяє залучення у процес управління державними компаніями службовців високих чинів: беручи безпосередню участь у формуванні капітальних потоків країни і несучи за це пряму відповідальність, жоден держслужбовець не буде ставити зайвих бар'єрів для швидкого і прогресивного протікання економічних процесів.

За ефективність провадження антикорупційної політики Сінгапуру, як і за результативність запобігання і протидії корупції, безпосередньо відповідає Бюро із розслідування корупційної діяльності (*далі – БРКД*). Бюро є незалежним державним органом, який був створений у 1952 р. на базі підрозділу сінгапурської поліції – Антикоруційного відділу [5].

БРКД виконує такі основні функції:

- отримання і розгляд скарг, у яких йдеться про підозри у корупції;
- розслідування випадків протизаконних дій і неправомірної поведінки службовців державних установ, які можуть бути пов'язані з корупцією;
- запобігання корупції шляхом вивчення практики і процедур діяльності державних установ з метою зведення до мінімуму можливостей для корумпованої діяльності.

Найсуттєвішими напрямками роботи Бюро є:

- проведення розслідування корупційних правопорушень, які стосуються хабарництва (кримінальне переслідування належить до повноважень Генерального прокурора);
- ініціювання розслідування будь-якого важкого кримінального правопорушення, яке було виявлене під час проведення розслідування справи про корупцію;
- попередження корупції шляхом вивчення методів роботи схильних до корупції державних органів з метою виявлення недоліків всередині чинної адміністративної системи; направлення керівникам департаментів рекомендацій з ужиття заходів, спрямованих на усунення недоліків і запобігання корупції; систематичне проведення лекцій і семінарів для державних

службовців із питань корупції та методів запобігання і протидії їй;

- перевірка випадків несумлінної практики серед державних службовців та інформування керівників відповідних державних установ про такі випадки у поведінці їхніх підлеглих для вживання заходів дисциплінарного впливу.

На БРКД покладаються такі повноваження:

- арешт без постанови суду особи, яка має відношення до вчинення корупційних правопорушень, або на яку подано об'рунтовану скаргу;
- проведення розслідування порушень Кримінального кодексу, Закону «Про запобігання корупції» та за постановою прокурора;
- перевірка банківських облікових книг осіб, які перебувають на службі в уряді або у будь-якому його підрозділі чи державному органі, а також її подружжя, дітей, довіреної особи чи представника;
- отримання інформації від особи щодо її та її родичів (подружжя) рухомого і нерухомого майна, коштів, а також щодо документів того відомства, департаменту, органу тощо, у якому працює особа;
- обшук і вилучення документів, які містять докази або відомості щодо корупційних злочинів, предмета або майна, які підтверджують ці злочини [5].

Отже, система запобігання і протидії корупції Сінгапуру є високоефективною завдяки своїй цілеспрямованості, комплексному, системному та стратегічному характеру. Принципи, на яких вона базується, – об'рунтовані та перевірені часом і практикою, а широке коло заходів, спрямованих на запобігання та протидію цьому негативному явищу, здійснюється злагоджено завдяки чіткому розподілу обов'язків між антикорупційними структурами, високому рівню морального переконання державних службовців та чітко визначеній державній ідеології, яка проголошує, що базою економічного процвітання може бути лише жорстке і остаточне викорінення корупції на всіх рівнях суспільного функціонування.



Антикорупційне законодавство України також вказує на необхідність комплексного, системного підходу до вирішення наявної проблеми. Зокрема, про це йдеться у Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 рр., схваленій Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. №1001/2011 [8]. проте, поки що перемагають негативні тенденції. Так, за рейтингом міжнародної організації Transparency International, Україна продовжує стабільно займати загрозливі останні місця. Це вказує на декларативний характер законодавчих положень. Разом з тим, аналітичні висновки вказують на три вагомих чинника поширення корупції в Україні: 1) відносно низький рівень економічного розвитку; 2) негативний історичний досвід; 3) формування стійких схильних до корупції особливостей менталітету та культури. На жаль, дієві заходи, які були би розроблені та запроваджені із врахуванням означених чинників, в Україні не реалізуються. А вже згадані стійкі, які стали частиною менталітету та культури, чинники зводять нанівець результати запобігання і протидії корупції в Україні.

Висновки. Тому узагальнення досвіду запобігання і протидії корупції у Сінгапурі дало змогу припустити, що вітчизняна антикорупційна практика у сфері держаної служби стала би значно ефективнішою, якби антикорупційні складова стала визначальною частиною вітчизняної державної ідеології, яка потребує глибокого усвідомлення та загальнонаціонального прийняття. При цьому основним превентивним напрямком запобігання і протидії корупції має стати формування у свідомості членів суспільства в цілому та представників влади усіх рівнів зокрема негативного ставлення до корупції та абсолютного несприйняття її як моделі поведінки. Крім того, корупційні правопорушення повинні викликати тотальний громадський осуд, а щодо політиків та державних службовців повинна бути впроваджена презумпція корумпованості та підвищена юридична відповідальність поряд із введенням гнучкої, стимулюючої, прив'язаної до економічних показників системи їх фінансово-матеріального забезпечення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Підлущкий О. Лі Куан Ю: лідер, який на маленькому острові створив собі велику державу / О. Підлущкий // Дзеркало тижня. – 2007. – №22 (651) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/3000/3150/59529/>.
2. Сингапур: «дракон» корупції повержен [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hakira.info/253.html>.
3. Чепелюк В. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією / В. Чепелюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uspishnaukraina.com.ua/uk/strategy/69/244.html>.
4. Гаврилишин Б. Національна ідея: утопія чи реальна можливість? / Б. Гаврилишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mim.kiev.ua/common/ua/activities/publications/mim_havrylushyn_z.pdf.
5. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. Сінгапур: Бюро з розслідування корупційної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>
6. Яременко С. Запровадження в Україні норм доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави [Текст] / С. Яременко, А. Козловський // Вісник державної служби в Україні. – 2008. – №1. – С. 7–11.
7. Підлущкий О. Сінгапурський гетьманат / О. Підлущкий // Народний оглядач. – 2008. – 18 червня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://observer.sd.org.ua/news.php?id=14564>.



8. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки [Електронний ресурс] : указ [виданий Президентом України 21 жовтня 2011 р. №1001/2011]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>.

Хома В.О., Молдован Е.С. Сінгапурська модель запобігання і протидії корупції: досвід для України

Анотація. У статті досліджено сінгапурську модель запобігання і протидії корупції. Виокремлено ті її елементи, які видаються найбільш придатними для застосування в українській антикорупційній практиці: формування державної антикорупційної ідеології та суспільної антикорупційної свідомості й моральності, презумпція корумпованості політиків та державних службовців.

Ключові слова: корупція, запобігання і протидія корупції, Сінгапур, Антикорупційна стратегія, презумпція корумпованості.

Хома В.А., Молдован Э.С. Сингапурская модель предотвращения и противодействия коррупции: опыт для Украины

Аннотация. В статье исследовано сингапурскую модель предотвращения и противодействия коррупции. Выделены те ее элементы, которые кажутся наиболее подходящими для использования в украинской антикоррупционной практике: формирование государственной антикоррупционной идеологии и общественного антикоррупционного сознания, презумпция коррумпированности политиков и государственных служащих.

Ключевые слова: коррупция, предотвращение и противодействие коррупции, Сингапур, Антикоррупционная стратегия, презумпция коррумпированности.

Khoma V., Moldovan E. The model of preventing and combating corruption of Singapore

Summary. The model of preventing and combating Corruption of Singapore is researched in the article. Such its elements that seem most appropriate for use in the Ukrainian anti-corruption practices are separated: forming of state anti-corruption ideology and social anti-corruption consciousness, presumption of corruption of politics and Public Servants.

Keywords: corruption, preventing and combating corruption, Singapore, Anti-corruption Strategy, presumption of corruption.

Стаття надійшла 15.11.2013 р.

